

L 1 KR 211/17

Land
Berlin-Brandenburg
Sozialgericht
LSG Berlin-Brandenburg
Sachgebiet
Krankenversicherung
Abteilung
1
1. Instanz
SG Berlin (BRB)
Aktenzeichen
S 182 KR 869/15
Datum
07.03.2017
2. Instanz
LSG Berlin-Brandenburg
Aktenzeichen
L 1 KR 211/17
Datum
29.03.2019
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen

-
Datum

-
Kategorie
Urteil

Auf die Berufung der Klägerin werden das Urteil des Sozialgerichts Berlin vom 7. März 2017 sowie der Bescheid der Beklagten vom 9. September 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26. Februar 2015 aufgehoben. Die Beklagte hat die Kosten des Rechtsstreits zu tragen. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten über die Beendigung einer Zulassung als Erbringer von Heilmitteln zu Lasten der Gesetzlichen Krankenversicherung.

Die Klägerin erbringt an verschiedenen Standorten in Berlin Leistungen der Physiotherapie.

Durch Bescheid vom 6. November 2012 ließ die Beklagte die Klägerin zur Abgabe von Leistungen der physikalischen Therapie an Versicherte der AOK Nordost, der Betriebs- und Innungskrankenkassen sowie der Knappschaft in Berlin (Primärkassen) am Praxissitz Sstr., B zu. Die fachliche Leitung obliege der angestellten Physiotherapeutin Stefanie P. Die Zulassung sei an Frau P als fachliche Leiterin und an den Praxissitz gebunden und nicht übertragbar. Die Zulassung ende mit dem Ausscheiden von Frau P als fachliche Leiterin, der Auflösung der Klägerin oder mit der Beendigung der Tätigkeit an dem Praxissitz.

Im Mai 2014 legte die Klägerin der Beklagten Unterlagen über die Beschäftigung von Frau T R-D als leitende Physiotherapeutin ab dem 10. April 2014 vor. Die Klägerin legte auf die Anforderung einer aktuellen Mitarbeiterübersicht weitere Unterlagen vor, insbesondere eine Änderungskündigung von Frau P, nach der sie ab dem 1. April 2013 nur noch geringfügig für die Klägerin tätig werden wollte, und eine Kündigung auch der geringfügigen Beschäftigung durch Frau P zum 31. März 2014. Mit Schreiben vom 9. September 2014 erklärte die Beklagten gegenüber der Klägerin, sie habe zur Kenntnis genommen, dass Frau P die fachliche Leitung der Praxis zum 31. März 2013 abgegeben habe. Die bestehende Zulassung ende zu diesem Zeitpunkt (31. März 2013). Durch Bescheid vom 9. September 2014 erteilte die Beklagte der Klägerin erneut die Zulassung zur Abgabe von Leistungen der physikalischen Therapie an Versicherte der Primärkassen ab dem 1. Mai 2014. Die Zulassung sei an die fachliche Leitung durch Frau R-D gebunden.

Die Klägerin legte gegen das Schreiben vom 9. September 2014 Widerspruch ein. Bei dem Schreiben zum Ende der Zulassung handele es sich um einen Verwaltungsakt. Eine erteilte Zulassung könne nur widerrufen werden, ein automatisches Ende sehe das Gesetz ausdrücklich nicht vor. Die Zulassung habe auch nicht wegen einer auflösenden Bedingung geendet. Sofern in dem Zulassungsbescheid vom 6. November 2012 überhaupt eine auflösende Bedingung formuliert worden sei, sei diese rechtswidrig. Überdies sei mit Frau S, die seit dem 1. März 2012 als stellvertretende fachliche Leiterin im Umfang von 30 Stunden in der Woche beschäftigt gewesen sei, stets die vorgeschriebene fachliche Leitung gewährleistet gewesen.

Die Beklagte wies den Widerspruch durch Widerspruchsbescheid vom 26. Februar 2015 als unzulässig zurück. Bei dem Schreiben vom 9. September 2014 handele es sich nur um eine deklaratorische Mitteilung, nicht um einen Verwaltungsakt, gegen den der Widerspruch zulässig wäre.

Dagegen richtet sich die am 26. März 2015 bei dem Sozialgericht Berlin eingegangene Klage, mit der sich die Klägerin gegen die Beendigung der Zulassung zum 31. März 2013 wendet. Die Klägerin hat vorgetragen, dass der Verband der Ersatzkassen am 24. Juni 2015 für die Ersatzkassen die Beendigung der Zulassung zum 31. März 2012 zurückgenommen habe. Vor der 143. Kammer des Sozialgerichts Berlin habe die Beklagte in einem Parallelrechtsstreit vorgetragen, dass die fraglichen Passagen aus dem Zulassungsbescheid nur als Hinweise auf die Rechtslage und nicht als Nebenbestimmung anzusehen seien.

Das Sozialgericht hat die Klage durch Urteil vom 7. März 2017 abgewiesen. Die angefochtenen Bescheide, bei denen es sich um deklaratorische Bescheide handele, seien nicht rechtswidrig. Die Befugnis zum Erlass von deklaratorisch das Ende einer Zulassung als Leistungserbringer feststellenden Bescheiden ergebe sich aus dem Ziel, Rechtssicherheit herzustellen. Zu Recht habe die Beklagte das Ende der Zulassung festgestellt. Die in dem Zulassungsbescheid vom 6. November 2012 enthaltene auflösende Bedingung sei mit dem Ausscheiden von Frau Preuß aus der fachlichen Leitung eingetreten. Bei der fraglichen Passage handele es sich nicht nur um einen Hinweis auf die Möglichkeit zum Widerruf der Zulassung. Vielmehr ergebe sich eindeutig, dass die Zulassung mit der Ausübung der fachlichen Leitung durch Frau Pstehe oder falle. Es komme nicht darauf an, ob diese Nebenbestimmung in dem Zulassungsbescheid vom 6. November 2012 rechtswidrig sei. Dafür spreche allerdings der Beschluss des LSG Baden-Württemberg v. 7. Oktober 2010 – [L 11 KR 4173/10 B ER](#), wonach die Zulassung nicht von der höchstpersönlichen Bindung an einen bestimmten Mitarbeiter abhängig gemacht werden dürfe. Darauf komme es aber nicht an, weil der Zulassungsbescheid vom 6. November 2012 nicht angefochten worden sei. Nichtigkeitsgründe seien weder vorgetragen noch ersichtlich. Der Zulassungsbescheid sei auch nicht evident rechtswidrig gewesen, da es zum Zeitpunkt seines Erlasses keine höchstrichterliche Rechtsprechung zur Zulässigkeit der verwendeten Nebenbestimmung gegeben habe.

Gegen das ihr am 12. April 2017 zugestellte Urteil richtet sich die am 10. Mai 2017 bei dem Landessozialgericht Berlin-Brandenburg eingegangene Berufung der Klägerin. Zu Unrecht habe das Sozialgericht die Klage abgewiesen. Der in dem Bescheid vom 6. November 2011 enthaltene Satz über das Ausscheiden von Frau P sei als Hinweis auf die Möglichkeit des Widerrufs der Zulassung zu verstehen. Entsprechendes sei von der Beklagten in dem Parallelverfahren vor der 143. Kammer des Sozialgerichts selbst erklärt worden. Wenn es sich um eine auflösende Bedingung handeln sollte, wäre diese Nebenbestimmung nicht nur rechtswidrig sondern nichtig und damit nicht in Bestandskraft erwachsen. Die Rechtswidrigkeit der Nebenbestimmung ergebe sich unmittelbar aus dem Gesetz. Die gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen ein Verwaltungsakt, auf dessen Erlass ein Rechtsanspruch bestehe, mit einer Nebenbestimmung versehen werden könne, lägen nicht vor. Die auflösende Bedingung solle nicht die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen, sondern den Fortbestand der Zulassung sichern und diene damit dazu, dass gesetzlich vorgeschriebene Widerrufsverfahren zu umgehen. Auch verstoße die Verbindung einer Zulassung mit einer auflösenden Bedingung gegen die ständige Rechtsprechung des BSG, wonach statusbegründende Verwaltungsakte weder rückwirkend erteilt noch rückwirkend aufgehoben werden könnten (Hinweis auf [BSGE 78, 70, 90](#); [78, 243](#), 248; 80, 48, 50). Denn für den Leistungserbringer und den Versicherten müsse zum Zeitpunkt der Leistungserbringung die Berechtigung klar sein. Es gebe auch keinen sachlichen Grund dafür, dass eine Änderung in der Person des fachlichen Leiters automatisch die Zulassung enden lasse. Das sei weder bei Krankenhäusern noch bei medizinischen Versorgungszentren der Fall. Es sei nicht ersichtlich, warum das bei den Heilmittelbringern anders sein solle. Die Nichtigkeit der auflösenden Bedingung ergebe sich auch daraus, dass sie gegen die guten Sitten verstoße. Der Beklagten seien die Zweifel an der Rechtmäßigkeit ihrer Praxis, Zulassungsbescheide mit Nebenbestimmungen zu versehen, nicht erst seit der Entscheidung des LSG Baden-Württemberg vom 7. Oktober 2010 bekannt. Die Rechtswidrigkeit dieser Verfahrensweise ergebe sich auch aus dem Gesetz und der bereits genannten Rechtsprechung des BSG. Die Beklagte spekuliere wie andere Krankenkassen darauf, dass die juristisch nicht geschulten Leistungserbringer die Tragweite einer auflösenden Bedingung nicht erkennen würden. Der von der Beklagten verfolgte Zweck, die Leistungserbringer zur Einhaltung ihrer Pflichten anzuhalten, heilige nicht die Mittel. Die Arglistigkeit der Vorgehensweise der Beklagten zeige sich an ihrem Verhalten in diesem und in dem Parallelrechtsstreit vor der 143. Kammer. Dort habe sie um einer Verurteilung zu entgehen erklärt, dass es sich bei der Klausel nicht um eine Nebenbestimmung handele, verwende sie aber weiter und spekuliere offenbar auf den Eintritt von Bestandskraft. Die Beklagte habe jedenfalls noch nicht bekannt gemacht, dass sie die Klausel nicht mehr verwenden wolle. Vorliegend Fall mache sie nun ausdrücklich die Bestandskraft der Klausel geltend. Als zivilrechtliche AGB wäre die streitgegenständliche Passage wohl nichtig.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Sozialgerichts Berlin vom 7. März 2017 sowie den Bescheid der Beklagten vom 9. September 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26. Februar 2015 aufzuheben. Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Zur Frage des Vorliegens einer Nebenbestimmung habe sie nichts weiteres mehr vorzutragen. Wenn es sich um eine Nebenbestimmung handele, liege jedenfalls keine Nichtigkeit wegen eines Verstoßes gegen die guten Sitten vor. Die gewählte Formulierung sei nicht Ausdruck von Böswilligkeit, sondern knüpfe an die Zulassungsempfehlungen des GKV-Spitzenverbandes an. Wenn sowohl ein rückwirkender Widerruf der Zulassung als auch die Zulassung unter einer auflösenden Bedingung unzulässig seien, gebe es kein Mittel, die Leistungserbringer zur Einhaltung ihrer zulassungsrelevanten beruflichen Pflichten anzuhalten. Sie – die Beklagte – versuche lediglich ihrer Aufgabe gerecht zu werden, eine hochwertige und sichere Versorgung für die Versicherten zu gewährleisten. Es sei ihr – der Beklagten – bewusst, dass die Rechtmäßigkeit der verwendeten auflösenden Bedingung nicht zweifelsfrei sei. Deswegen solle sie auch künftig nicht mehr verwendet werden. Das ändere aber nichts daran, dass sie für das vorliegende Verfahren bereits bestandskräftig geworden sei.

Für die weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die Verwaltungsakte der Beklagten verwiesen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Berufung ist begründet. Zu Unrecht hat das Sozialgericht die Klage abgewiesen. Der Bescheid der Beklagten vom 9. September 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26. Februar 2015 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten. Die Zulassung der Klägerin zur Erbringung von Leistungen der Heilmittelversorgung an die Versicherten der Primärkassen entsprechend dem Bescheid der Beklagten vom 6. November 2011 ist nicht mit dem 31. März 2013 weggefallen.

Zutreffend ist das Sozialgericht allerdings davon ausgegangen, dass das Schreiben der Beklagten vom 9. September 2014 als Verwaltungsakt anzusehen ist. Die Beklagte wollte mit diesem Schreiben deklaratorisch feststellen, dass die Zulassung der Klägerin entfallen war. Das beinhaltet eine Regelung, weil Sinn des Schreibens nicht der bloße Hinweis auf eine bereits eingetretene Rechtsfolge war, sondern der Eintritt der Rechtsfolge des Untergangs der Zulassung verbindlich gegenüber der Klägerin klargestellt werden sollte.

Die Feststellung, dass die Zulassung untergegangen sei, ist rechtswidrig. Die Zulassung ist nicht mit Ablauf des 31. März 2013 weggefallen.

Nach Auffassung der Beklagten ist die Zulassung erloschen, weil entgegen dem Zulassungsbescheid vom 6. November 2011 Frau P seit dem 1. April 2013 nicht mehr als fachliche Leiterin zur Verfügung steht. Nach dem Gesetz reicht das indessen für das Erlöschen der Zulassung nicht aus. Maßgebend für den Zulassungsstatus der Klägerin ist noch [§ 124 SGB V](#) in der bis zum 10. April 2017 geltenden Fassung. Nach [§ 124 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1](#) dieser Vorschrift war zur Versorgung der Versicherten zuzulassen, wer (u.a.) die für die Leistungserbringung erforderliche Ausbildung sowie eine entsprechende zur Führung der Berufsbezeichnung berechtigende Erlaubnis besitzt. Gemäß [§ 124 Abs. 6 SGB V](#) a.F. konnte die Zulassung widerrufen werden, wenn der Leistungserbringer nach Erteilung der Zulassung die Voraussetzungen nicht mehr erfüllte. Der Senat folgt der Rechtsauffassung des LSG Baden-Württemberg, wonach sich aus der rechtlichen Möglichkeit, eine Praxis für Heilmittel in der Rechtsform einer GmbH zu betreiben, ergibt, dass die Zulassung zur Leistungserbringung nicht davon abhängig gemacht werden darf, dass eine bestimmte natürliche Person als fachlicher Leiter auftritt, sondern ausreichend ist, dass durchgehend eine oder mehrere Personen beschäftigt werden, welche die Voraussetzungen des [§ 124 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGB V](#) a.F. erfüllen (LSG Baden-Württemberg v. 7. Oktober 2010 - [L 11 KR 4173/10 ER-B](#) - juris Rn 25). Ob seit dem 1. April 2013 in der Praxis der Klägerin eine solche fachlich qualifizierte Leiterin nicht mehr zur Verfügung stand, ist offen. Die bisherige fachliche Leiterin Frau P hat nach Aktenlage ihre Tätigkeit für die Klägerin über den 31. März hinaus bis zum 31. März 2014 noch fortgesetzt, wenn auch im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung. Die Klägerin hat zudem angegeben, dass Frau P auch danach noch als Honorarkraft von ihr eingesetzt wurde. Darüber hinaus hat die Klägerin vorgetragen, dass sie neben Frau Preuss noch Frau S im Umfang von 30 Wochenstunden beschäftigt habe. Aus diesem Grund hatte der VdEK die auch für die Ersatzkassen zum 31. März 2013 zunächst ausgesprochene Beendigung der Zulassung wieder zurückgenommen. Insoweit erscheint fraglich, ob bei der Klägerin ab dem 31. März 2013 bis zur Wiedererteilung der Zulassung ab 1. Mai 2014 eine Gestaltung vorgelegen hat, welche die Beklagte nach dem Gesetz zu einem Widerruf der Zulassung berechtigt hätte. Diese Frage kann aber letztlich auf sich beruhen. Die Beklagte hat die am 6. November 2011 erteilte Zulassung nicht widerrufen. Der Bescheid der Beklagten vom 9. September 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26. Februar 2015 entzieht keine Zulassung, sondern stellt den Untergang einer bestanden habenden Zulassung deklaratorisch fest.

Ohne weiteren Entziehungsakt kann die Zulassung der Klägerin vom 6. November 2011 nur untergegangen sein, wenn diese Zulassung unter der auflösenden Bedingung des Fortbestands der Beschäftigung von Frau P als fachliche Leiterin in Vollzeit stand. Das setzte voraus, dass in dem Zulassungsbescheid eine entsprechende auflösende Bedingung wirksam als Nebenbestimmung enthalten war. Dann müsste der Bescheid vom 6. November 2011 nach seinem objektiven Empfängerhorizont ([§§ 133, 157 BGB](#)) so zu verstehen sein. Das ist nach der Auffassung des Senats indessen - entgegen der Einschätzung des Sozialgerichts - nicht der Fall. Zutreffend ist allerdings, dass sich dem Bescheid die Vorstellung der Beklagten entnehmen lässt, dass die Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit der Zulassung der Klägerin zur Leistungserbringung mit der Beschäftigung von Frau P stehen und fallen sollte. In dem Bescheid ist sogar formuliert, dass die Zulassung mit dem "Ausscheiden" von Frau P "ende". Dem lässt sich aber schon nicht entnehmen, was gelten soll, wenn nur der Umfang der Tätigkeit einschneidend begrenzt wird. Und der Hinweis auf eine Beendigung lässt auch offen, ob das Ende automatisch eintritt oder eine Widerrufsentscheidung der Beklagten voraussetzt. Im letzteren Falle wäre das Ende der Zulassung nur eine Möglichkeit und keine zwingende Rechtsfolge. Für letzteres spricht, dass das Gesetz nach dem oben ausgeführten eine ausdrückliche Widerrufsentscheidung verlangt und die Klägerin nach Treu und Glauben nicht davon ausgehen musste, dass die Beklagte zusätzliche über das Gesetz hinausgehende und damit rechtswidrige Beendigungsgründe in ihrem Zulassungsbescheid formulieren wollte. Falls die Beklagten eine zusätzliche das Gesetz übersteigende Beendigungsmöglichkeit zu Lasten der Klägerin in den Zulassungsbescheid hineinschreiben wollte, hätte dies eindeutig und unmissverständlich geschehen müssen. Daran fehlt es aber. In dem Bescheid ist nämlich auch die Rede davon, dass der Beklagten jedwede personelle Veränderungen anzuzeigen sind. Das lässt sich auch so verstehen, dass die Beklagte erst prüfen wollte, ob die Zulassung trotz eingetretener Veränderungen Bestand haben könnte, und spricht damit gegen einen automatischen Wegfall.

Enthält der Zulassungsbescheid vom 6. November 2012 damit aber keine auflösende Bedingung, kann die Zulassung nicht dadurch weggefallen sein, dass Frau Preuß ihre bisherige Beschäftigung ab dem 31. März 2013 nur noch als geringfügige Beschäftigung fortgesetzt hat. Der Bescheid vom 9. September 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26. Februar 2015 ist damit rechtswidrig und unterliegt ebenso wie das klageabweisende Urteil des Sozialgerichts der Aufhebung.

Nach alledem waren auf die Berufung der Klägerin das Urteil des Sozialgerichts sowie die angefochtenen Bescheide der Beklagten aufzuheben.

Die Kostenentscheidung ergeht nach [§ 197a SGG](#) iVm [§ 154 Abs. 1 VwGO](#).

Gründe für die Zulassung der Revision nach [§ 160 Abs. 2 SGG](#) sind nicht ersichtlich. Die entscheidungserheblichen Rechtsfragen betreffen sämtlich abgelaufenes Recht nämlich [§ 124 SGB V](#) in einer mittlerweile aufgehobenen Fassung.

Rechtskraft

Aus

Login

BRB

Saved

2019-05-14